

رئیس جمهور و مسؤولیت اجرای قانون اساسی*



ترکیب زیر تشکیل می شود...»
«اصل ۹۳- مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبار نامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدانان اعضای شورای نگهبان.»

«اصل ۹۴- کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیراین صورت مصوبه قابل اجرا است.»

چنین تدبیری، گرچه گامی مهم در جلوگیری از نقض قانون اساسی به شمار می رفت اما، در نگاهی نخستین، نمی توانست حرکتی جامع و همه جانبه در برآوردن این مهم باشد؛ چه، دایره صلاحیتی شورای نگهبان محدود به عرصه تقنین و در آن عرصه نیز تنها محدود به مصوبات مجلس شورای اسلامی بود و در نتیجه حیطه های گوناگونی (اعم از تقنینی و اجرایی) خارج از نظارت مرجعی

مقررات و قوانین یک جامعه است و از همین روست که وضع آن در نظام های مردمی جز از مسیری مردمی امکان پذیر نیست (نگاه کنید به: اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)؛ امری که درباره دیگر مقررات، به ندرت و به نحو استثنای محقق می گردد. نتیجه منطقی اصل برتری قانون اساسی آن است که اولاً مصوبه ای و رفتاری برخلاف آن پدید نیاید و ثانیاً راهکاری عملی در صیانت از آن اندیشیده شود. از این رو و در راستای عملی ساختن این امر، در نظام های گوناگون سیاسی راهکارهایی متفاوت پیش بینی شده که در دو قالب کلی نظارت قضایی و نظارت سیاسی قابل بیان است. در حقوق ایران نیز پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با وضع قانون اساسی، این نقص (که در قوانین اساسی مصوب سال ۱۲۸۵ و متمم آن در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی سابقه داشت) برطرف گردید. نهادی نظارت کننده به نام «شورای نگهبان» به وجود آمد: «اصل ۹۱- به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با

آدمی هیچ گاه فارغ از اندیشیدن به مقولات "فرد"، "جامعه"، "حکومت" و نوع ارتباط میان آنها نبوده است. مباحثی که گاه در قالب رابطه آزادی - قدرت و گاه در شکل رابطه فرمانروا - فرمانبر بروز نموده و عمده تلاش های اجتماعی بشر را در تنظیم صحیح این ارتباط مصروف داشته است. در این میان، «قانون اساسی» دستاورد نهضتی است که به دنبال انقلاب صنعتی و در جهت «قانونی سازی» جوامع پدید آمده و هدف اصلی آن پایان دادن به خودسری حکام و تأمین آزادی های فردی بوده است.^(۱) براین اساس، قانون اساسی از سویی حدود آزادی فرد را در برابر عملکرد قدرت و از سوی دیگر، حد و مرز اعمال تشکیلات حاکم را در برخورد با حوزه حقوق فردی ترسیم می نماید.^(۲) قانون اساسی در حکم میثاق و پیمانی در میان آحاد یک جامعه (اعم از فرمانبران و فرمانبرداران) است تا بر اساس آن، نوع حرکت خود را تنظیم و از زیاده خواهی ها پرهیز نمایند تا به سوی اهداف و آرمان ها رهنمون گردند.

براین مبنا، قانون اساسی فصل الخطاب تمامی اعمال و اقوال و در رأس تمامی

مشخص باقی می ماند. اما نگاهی دقیق به قانون اساسی نشان می دهد قانونگذار اساسی به این امر توجه کرده و مرجعی دیگر در کنار شورای نگهبان در جهت صیانت از قانون اساسی و در حیطه ای وسیع پیش بینی کرده و آن عبارت است از «ریاست جمهوری»:

«اصل ۱۱۳- پس از مقام رهبری ، رئیس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است و مسؤولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود، برعهده دارد.»

«اصل ۱۲۱- رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه ای که با حضور رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می شود به ترتیب زیر سوگند یاد می کند و سوگند نامه را امضاً می نماید:

بسم الله الرحمن الرحيم
من به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می کند که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم و... و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کنم....»

همان گونه که ملاحظه می شود به صراحت اصل ۱۱۳ ، رئیس جمهور مسؤول اجرای قانون اساسی شمرده شده و این امر در اصل ۱۲۱ نیز مورد تأکید قرار گرفته است ؛ چنانکه رئیس جمهور بر «پاسداری» از قانون اساسی (یعنی همان وظیفه ای که به موجب اصل ۹۱ و در قالبی محدود به شورای نگهبان واگذار شده است) و «حمایت» از آزادی ها و حرمت و حقوق به رسمیت شناخته شده اشخاص در آن سوگند می خورد. مقایسه ای مختصر میان سوگندنامه مذکور با سوگند نامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصل ۶۷ قانون اساسی) به خوبی نشانگر شأن رئیس جمهور در پاسداری از قانون اساسی است چنان که در اصل اخیرالذکر آمده است : «... و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم و از قانون اساسی دفاع کنم و...» همان گونه که ملاحظه می شود در این اصل ، برخلاف اصل ۱۲۱ ، سخن از «پایبندی» و «دفاع» است و نه «پاسداری» و «حمایت».

نکته در خور ذکر آن است که امر خطیر پاسداری از قانون اساسی از سوی رییس جمهور، جز در مواردی - هر چند

کاملاً گویا- مورد توجه زیادی قرار نگرفته است از این رو لازم است تا به طور جدی به تبیین و توضیح آن پردازیم . چنین بیانی را پس از ارائه جایگاه و موقعیت رئیس جمهور در ساختار حکومتی کشور (به عنوان بحثی مقدماتی) باید در دو عرصه مورد توجه قرار داد:

۱- گستره مسؤولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی
۲- الزامات ، راهکارها و ضمانت اجرای مسؤولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

نخست- رئیس جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران^(۳)

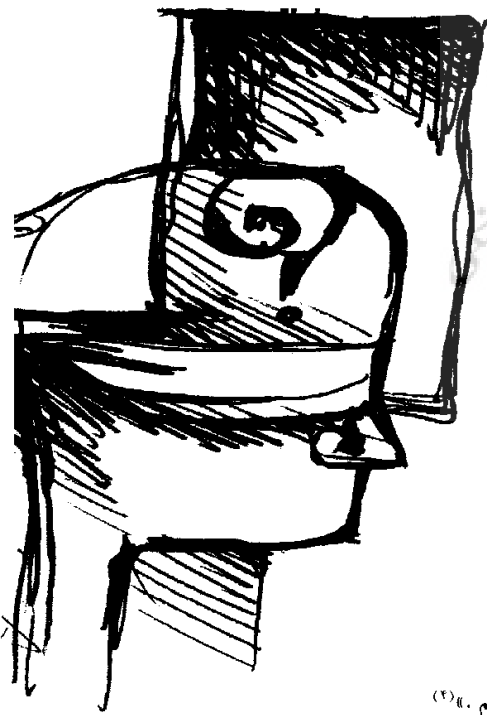
رئیس جمهور را باید عالی ترین مقام کشور دانست که با رأی مستقیم مردم و برای مدتی محدود انتخاب می گردد (اصل ۱۱۴ قانون اساسی)؛ با این حال رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران دومین مقام رسمی کشور محسوب می شود که واجد شؤن مختلفی می باشد. به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی (نخستین اصل از مبحث «ریاست جمهوری و وزیران» که در مقام تبیین جایگاه رئیس جمهور است) رئیس جمهور دارای سه شأن مستقل است :

۱- پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور است.
۲- مسؤولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور می باشد.
۳- ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می شود برعهده دارد.

پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ ، رئیس جمهور علاوه بر سه شأن فوق ، «تنظیم روابط قوای سه گانه» را که شأنی مستقل و ناشی از نوع ساختار قوه مجریه را نیز برعهده داشت و این از آن رو بود که با حضور نخست وزیر در ساختار مذکور و عهده داری امور اجرایی قوه مجریه بود، رئیس جمهور در شأنی بالاتر از نخست وزیر، شایستگی تنظیم روابط قوای سه گانه را پیدا می کرد. این امر با حذف مقام نخست وزیری در سال ۱۳۶۸ و با استناد به رویه عملی پیش از آن ، وضعی دیگر یافت چنان که در مشروح مذاکرات شورای بازنگری آمده است :

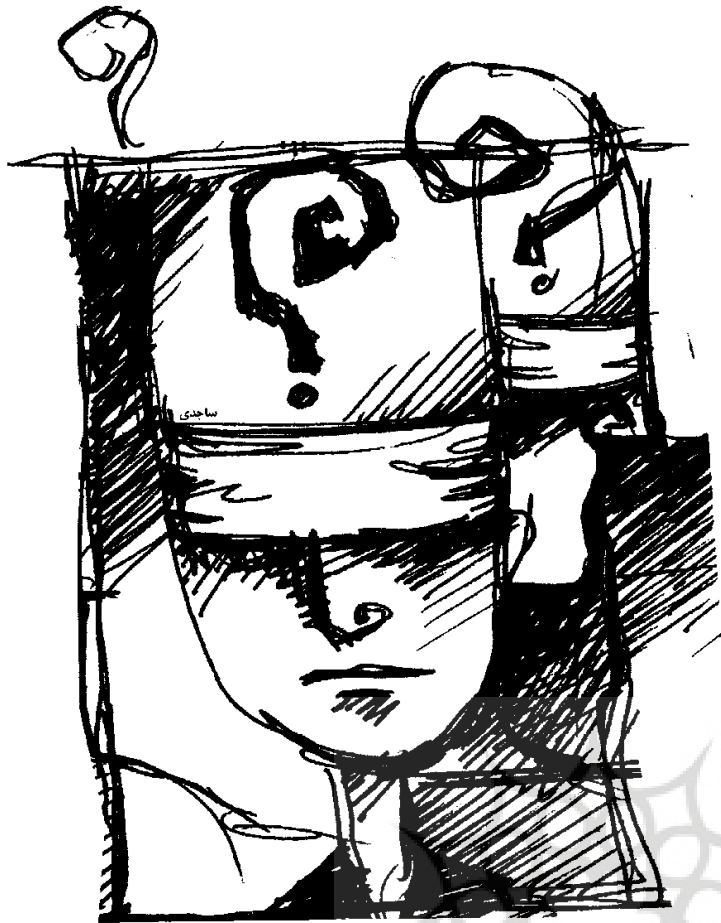
«مثلاً رئیس جمهور ایجاد هماهنگی می کند که ما البته یک مقداری در جلسه رؤسای سه قوه این کار را می کردیم ، جمع می شدیم بعضی از مسائل را با همدیگر همفکری می کردیم . در مسائل

عمده هم امام این کار را می کردند همین طور که آقای موسوی اشاره کردند. من عرض می کنم الان این دومی در قانون اساسی جدید جزء وظایف رئیس جمهور نمی تواند باشد زیرا این یک مقداری حالت فارغ بودن از اجاریات محض را لازم داشت که در رئیس جمهور قبلی بود الان وجود ندارد و بنا براین مال رئیس جمهور نیست حالا می فرمایید مناسب شأن رهبر هم نیست خیلی خوب نباشد ندهید اما بالاخره مربوط به رئیس جمهور نخواهد بود... علی ای حال در زمینه نا هماهنگی ، رئیس جمهور آن کسی نیست که بتواند ایجاد هماهنگی کند رئیس جمهوری که ما داریم در این قانون تصویب

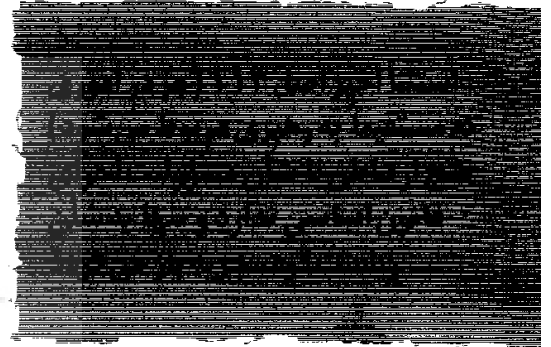


می کنیم»^(۴)

نکته مهم آن است که رئیس جمهور «در شأن ریاست قوه مجریه ، در عرض رؤسای قوه مقننه و قضائیه قرارداد و هر یک از قوا براساس استقلال و تفکیک



نسبی، وظایف خود را انجام می دهند و نباید تداخلی در وظایف یکدیگر داشته باشند ولی در شأن بالاترین مقام رسمی کشور بودن بعد از رهبری (و مسؤولیت اجرای قانون اساسی) رئیس جمهور بر کار دو قوه دیگر نظارت دارد که از اصول قانون اساسی تخطی نکنند. شاید بتوان گفت از این حیث رئیس جمهوری درجه نازله ای از رهبری است. «^(۵) به این ترتیب رئیس قوه مجریه به اعتبار رئیس قوه مجریه بودن در عرض ریاست قوای دیگر است، اما به اعتبار رئیس جمهور بودن در رأس همه قوا قرار می گیرد و این امری فراتر از قانون اساسی نیست. بنابراین، دو شأن نخست رئیس جمهور را نه شؤونی نمادین بلکه شؤونی واقعی و دارای اثر باید شمرد که منشأ اعمال و رفتارهای



جنبه های تقنینی برخوردار است. (۳) ایفای نقش خاص در بازنگری قانون اساسی: براساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی مقام رهبری حکم بازنگری قانون اساسی را خطاب به رئیس جمهور صادر می نماید و طبق رویه ای عملی، ابلاغ قانون اساسی به تمامی مسؤولان، برای اجرا، توسط وی صورت می پذیرد. (۴) امضای عهدنامه ها، مقاله نامه ها، موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضای پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی اوست (اصل ۱۲۵ قانون اساسی) (۵) پذیرش استوارنامه سفیران کشورهای دیگر: این امر نیز که در دیگر کشورها توسط رئیس و نماد حاکمیت آن کشورها انجام می شود به موجب اصل ۱۲۸ به رئیس جمهور واگذار شده است. براین اساس، رئیس جمهور علاوه بر ریاست قوه مجریه از شأنی مهمتر نیز برخوردار است که او را نه هم عرض دیگر قوا، بلکه فراتر از ایشان می دهد. از این رو، شأن دیگر رئیس جمهور (یعنی مسؤولیت وی در اجرای قانون اساسی) را - هرچند به عنوان شأنی مستقل - می توان برآمده از این جایگاه شمرد. براساس اصل ۱۲۲ قانون اساسی « رئیس جمهور در حدود و اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. « نگاهي به ديگر اصول قانون اساسی، راهکارهای عملی شدن مسؤولیت رئیس جمهور را در برابر رهبر و مجلس شورای اسلامی روشن می سازد: (۱) مسؤولیت رئیس جمهور در برابر رهبر: براساس بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی «عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم» از جمله وظایف و اختیارات رهبر و راهکار عملی مسؤولیت رئیس جمهور در برابر مقام رهبری به شمار می آید. (۲) مسؤولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی: این مسؤولیت به دو گونه «سؤال» و «استیضاح» امکان پذیر

رئیس جمهور قرار می گیرند چرا که اساساً بیان مقنن مفید تفنن نمی تواند باشد. نگاهی به وظایف و اختیارات گوناگون رئیس جمهور به خوبی گویای این امر است چنان که براساس شأن نخست (عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری)، رئیس جمهور عهده دار وظایف زیر می باشد: (۱) ریاست شورای عالی امنیت ملی: ریاست این شورا که شامل رؤسای قوای سه گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، نمایندگان رهبری و در موارد لزوم عالیترین مقام ارتش و سپاه می باشد به عهده رئیس جمهور است (اصل ۱۷۶ قانون اساسی). نکته در خور توجه آن که تصمیمات این شورا لزوماً تصمیماتی اجرایی نیست و گاه آثاری تقنینی و بعضاً نزدیک به امور قضایی دارد. (۲) ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی: «^(۶) در این شورا نیز که رؤسای قوای سه گانه و نمایندگان رهبری حضور دارند رئیس جمهور عهده دار ریاست آن می باشد. مصوبات این شورا از برخی

رئیس جمهور قرار می گیرند چرا که اساساً بیان مقنن مفید تفنن نمی تواند باشد. نگاهی به وظایف و اختیارات گوناگون رئیس جمهور به خوبی گویای این امر است چنان که براساس شأن نخست (عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری)، رئیس جمهور عهده دار وظایف زیر می باشد:

(۱) ریاست شورای عالی امنیت ملی: ریاست این شورا که شامل رؤسای قوای سه گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، نمایندگان رهبری و در موارد لزوم عالیترین مقام ارتش و سپاه می باشد به عهده رئیس جمهور است (اصل ۱۷۶ قانون اساسی). نکته در خور توجه آن که تصمیمات این شورا لزوماً تصمیماتی اجرایی نیست و گاه آثاری تقنینی و بعضاً نزدیک به امور قضایی دارد.

(۲) ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی: «^(۶) در این شورا نیز که رؤسای قوای سه گانه و نمایندگان رهبری حضور دارند رئیس جمهور عهده دار ریاست آن می باشد. مصوبات این شورا از برخی

است؛ چنان که براساس اصل ۸۸ قانون اساسی «در موردی که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد...»
از جانی دیگر مطابق بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی:

«در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند رئیس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و درخصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.»

آنچه که لازم به ذکر است آن است که براساس اصول مذکور، اولاً مسؤلیت رئیس جمهور در برابر رهبری منحصر به بند ده اصل ۱۱۰ و در قالب عزل وی و تنها از دو مسیر پیش بینی شده در این اصل مقرر است، مسؤلیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح منحصر به وظایفی است که رئیس جمهور «در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» انجام می‌دهد و دیگر وظایف و اختیارات وی را شامل نمی‌شود، سوم اینکه نحوه عملی شدن مسؤلیت رئیس جمهور در برابر ملت مشخص نمی‌باشد، گرچه می‌توان چنین امری را در انتخاب مجدد رئیس جمهور از سوی مردم مشاهده کرد اما راهکار مشخصی در این زمینه وجود ندارد. چهارم این که مسؤلیت رئیس جمهور در برابر ملت به نسبت کلیه وظایف و اختیارات وی و از آن جمله مسؤلیت اجرای قانون اساسی خواهد بود.

دوم) گستره مسؤلیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی
نخستین امری که پس از بیان مسؤلیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی باید به آن پرداخته شود این است که حدود و ثغور این مسؤلیت چیست؟ آیا گستره ای اعم از قوه مجریه را در

برمی‌گیرد یا در آن محدود می‌گردد؟ و آیا ناظر بر تمامی اصول قانون اساسی است یا برخی از اصول آن؟

۱) این مسؤلیت، امری فراتر از قوه مجریه است.

اطلاق «مسؤلیت اجرای قانون اساسی» (در اصل ۱۱۳) حاکی از آن است که این مسؤلیت فراتر از قوه مجریه است و این امر به هیچ روی به قوه مجریه محدود نمی‌گردد؛ چه همان گونه که بیان گردید، اساساً، ریاست قوه مجریه تنها یک شأن از شؤون مختلف رئیس جمهور است و شأن «اجرای قانون اساسی» شأنی مستقل و ناشی از عالیترین مقام رسمی کشور بودن وی (پس از رهبری) می‌باشد. مؤید این سخن، عبارت مندرج در سوگند نامه ریاست جمهوری است که براساس آن، وی به حمایت از «آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است» سوگند می‌خورد. چه آنکه این عبارت نیز از اطلاق برخوردار است و در غالب موارد از امور مرتبط با قوه قضائیه می‌باشد (مانند ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹

قانون اساسی). رویه عملی رؤسای جمهور پیشین، و نظرات تأییدی شورای نگهبان در این باره نیز مؤیدی اکید بر این امر است. از جانی دیگر، استناد به حذف شأن «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در جهت تحدید این شأن رئیس جمهور به دور از صواب است؛ چرا که این شأن، امری مستقل از دیگر شؤون است و حذف یا بقای آن تأثیری بر جنبه نظری دیگر شؤون ندارد. گرچه وجود آن می‌تواند سهولت عملی و امکان عملی بیشتری را در زمینه اعمال شأن عالیترین مقام رسمی بودن (پس از رهبری) و مسؤلیت اجرای قانون اساسی به همراه داشته باشد.

نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (سال ۱۳۶۸) ذیل اصل ۱۱۳ (که به فراهایی از آن اشاره گردید) حاکی از آن است که قانونگذار بازنگری هیچ نظر منفی نسبت به حفظ این مسؤلیت رئیس جمهور (اجرای قانون اساسی) نداشته و صرفاً در صدد حذف شأن تنظیم روابط قوای سه‌گانه برآمده است؛ زیرا تنظیم روابط قوای سه‌گانه را با لحاظ رویه عملی گذشته که حتی با عدم عهده داری وظایف اجرایی قوه مجریه از سوی رئیس جمهور و فراغت اجرایی وی توسط رهبر صورت

می‌پذیرفت، چندان در شأن وی ندانسته است. ضمن آن که قانونگذار اساسی، در مقام بیان، می‌توانست به حذف شأن اجرای قانون اساسی نیز مبادرت ورزد و رئیس جمهور را همچون نمایندگان مجلس شورای اسلامی تنها موظف به «دفاع» از قانون اساسی نماید و نه «پاسداری» و «حمایت» از آن و یا حداقل می‌توانست با افزودن قیدی همچون قید موجود در خصوص شأن اخیر (ریاست قوه مجریه جز در اموری...) آن را تنها به قوه مجریه محدود سازد. از سویی دیگر، محدود دانستن این مسؤلیت رئیس جمهور در قوه مجریه موجب می‌شود که جز مصوبات مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه، دیگر نهادها و قوای مملکتی خارج از نظارت نهادی مشخص

(در عدم تخلف از قانون اساسی) قرار گیرند که این امر نه گامی در جهت اصلاح قانون اساسی بلکه قدمی در مسیر خلاف آن است. از منظری دیگر، هرگاه این وظیفه رئیس جمهور تنها به قوه مجریه محدود شود نتیجه منطقی آن، این خواهد بود که وی در اجرای وظایف و اختیارات ناشی از شأن عالیترین مقام رسمی بودن (پس از مقام رهبری) که اموری خارج از حیطه قوه مجریه است، هیچ مسؤلیتی در اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن نداشته باشد؛ نتیجه ای که خلاف صریح قانون اساسی است.

از سوی دیگر، استثنائاً اخیر اصل ۱۱۳ (جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود) هیچ ارتباطی با شأن مسؤلیت اجرای قانون اساسی ندارد و تنها به شأن ریاست قوه مجریه می‌گردد. زیرا طبق قاعده ای اصولی، استثنائاً در تفصیل به جزء آخر راجع است مؤید این سخن تفسیر مشابهی است که شورای نگهبان از اصل ۱۶۴ قانون اساسی به عمل آورده است.^(۷) ضمن آن که در هیچ یک از اصول قانون اساسی، مسؤلیتی این گونه

به رهبری واگذار نشده است، علاوه بر این، هرگاه استثنائاً را به این شأن بازگردانیم موجب می شود که آن را راجع به شأن «تنظیم روابط قوای سه گانه» (پیش از بازنگری) نیز بدانیم امری که نادرستی آن بدیهی است. مؤید آخر این سخن اصل ۶۰ قانون اساسی است که بیان دیگر و تبیینی است از استثنائاً موجود در اصل ۱۱۳:

«اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس جمهور و وزراً است.»

(۲) این مسؤولیت، نسبت به تمامی اصول قانون اساسی جاری است. قانون اساسی مشتمل بر یکصد و هفتاد و هفت اصل (در قالب ۱۴ فصل) است و اطلاق

بر اساس قواعد عقلی (و اصولی) توجیه مسؤولیت، تنها با واگذاری اختیارات لازم امکان پذیر است والا تکلیفی مالا یطاق و غیرممکن خواهد بود

«قانون اساسی» به این معنا است که این مسؤولیت تمامی اصول قانون اساسی را در برمی گیرد. و هرگونه محدودیتی در این زمینه خلاف اطلاق «قانون اساسی» است.

در عین حال توجه به دو نکته ذیل لازم به نظر می رسد:

نخست آن که قانون اساسی، شیوه اجرای اصول و امور مختلف را مشخص ساخته است؛ چنان که امور تقنینی توسط قوه مقننه، امور قضایی توسط قوه قضاییه، امور نظارتی و تفسیری توسط شورای نگهبان و... انجام می پذیرد، امانت که در خور توجه آن است که در ورای همه این امور، قانون اساسی رئیس جمهور را نیز موظف به پاسداری و اجرای قانون اساسی نموده است. این امر به معنای انکار وظایف و اختیارات مذکور (توسط دیگر نهادها و ارکان) نیست بلکه وظیفه ای در کنار دیگر وظایف و نظارتی در کنار دیگر نظارتها، در جهت تضمین اجرای قانون اساسی است.

دیگر آن که گستره وسیع مسؤولیت اجرا و پاسداری از قانون اساسی در نظام

جمهوری اسلامی ایران (با لحاظ جایگاه رئیس جمهور) احتمال بروز استبداد و دیکتاتوری را فراهم نمی سازد؛ چرا که اولاً رئیس جمهور در برابر ملت مسئول است و این امر با لحاظ انتخابی بودن ریاست جمهوری، ضمانت اجرای انتخاب و عدم انتخاب او را در پی دارد، دوم این که رئیس جمهور در برابر رهبر مسئول است و ضمانت اجرای این امر عزل وی در صورت وجود شرایط است، سوم این که رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول است، چهارم این که رئیس جمهور در صورت تخلف از وظایف قانونی از سوی دیوانعالی کشور محاکمه می شود و پنجم این که رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران برخلاف دیگر نظام ها از فرماندهی کل نیروهای مسلح برخوردار نمی باشد. این امور همگی مانعی جدی در برابر خودکامگی و استبداد و سوء استفاده از قدرت به شمار می روند و چگونگی اعمال این مسؤولیت و آثار مترتب بر آن (که در قسمت سوم بحث خواهد آمد) بیانگر تفاوت این روند با استبداد و خودکامگی و موافق با طی مسیر مردم سالاری و حکومت قانون است.

تصور چنین گستره وسیعی از مسؤولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی، از حیث رویه عملی نیز مورد تأیید است:

(۱) در سال ۱۳۵۹، رئیس جمهور وقت در ضمن اخطار قانون اساسی تصویب دستور العملی توسط شورای عالی قضایی را دخالت در امر تقنین دانست و خواستار لغو مصوبه مذکور گردید. این اقدام، پس از اعتراض شورای عالی قضایی به تأیید شورای نگهبان نیز رسید.

(۲) در سال ۱۳۶۱، پس از اعلام گزارشهایی مبنی بر بدرفتاری با برخی زندانیان، شورای نگهبان چنین نظر داد که چون این امر از مقوله نقض قانون اساسی است، جلوگیری از آن در حدود وظایف و اختیارات رئیس جمهور است و ایشان باید اقدام لازم را معمول دارد. بر این اساس طی جلسه ای با حضور رئیس جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی این معنا به وی منتقل گردید.

(۳) در سال ۱۳۶۲، شورای نگهبان خواهان جلوگیری رئیس جمهور از اجرای لایحه قانونی تعزیرات شد.

(۴) در سال ۱۳۶۵، شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی (قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات رئیس جمهور اسلامی ایران) مشتمل بر نظارت

رئیس جمهور بر قوای سه گانه و انجام اقدامات لازم در جلوگیری از نقض و تخلف از قانون اساسی را مورد تأیید قرار داد.

سوم) الزامات، راهکارها و ضمانت اجرای مسؤولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی

هر گاه وجود مسؤولیت رئیس جمهور در اجرا و پاسداری از قانون اساسی به وسعت آنچه بیان شد، مفروض شمرده شود سخن بعدی آن خواهد بود که چنین امری اولاً چه الزاماتی در پی خواهد داشت و ثانیاً چه راهکارها و ضمانت اجرای را می توان برای آن در نظر گرفت.

(۱) الزامات: تقنین، امری فنی و تخصصی است که در آن یکایک و از گان و جملات به نحوی صحیح و مناسب به کار گرفته می شود. مفسر (عادی و رسمی) قانون نیز همواره گریزی از آن ندارد که این امر را مفروض و عمل شده انگارد و آن گاه به تفسیر متن اقدام نماید. نظری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصطلاحاتی را پیش روی می نهد که باید مفهوم و مستلزمات هر یک روشن گردد. «مسؤولیت اجرا»، «پاسداری»، «حمایت»، «پابندی» و «دفاع» از جمله اصطلاحاتی هستند که قانونگذار اساسی در زمینه نوع مواجهه و ارتباط برخی مقامات و نهادها با «قانون اساسی» از آنها بهره برده است. همان گونه که پیش از این نیز بیان شد، رئیس جمهور برخلاف نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر «پاسداری» و «حمایت» از قانون اساسی و آزادی های مصرح در آن سوگند یاد می نماید و نه بر «پابندی» و «دفاع» از آن، از سویی دیگر رئیس جمهور همانند شورای نگهبان، «پاسداری» از قانون اساسی را برعهده دارد و از آن فراتر «مسؤولیت اجرای قانون اساسی» را. از این رو انتظار آثار مترتب بر وظیفه شورای نگهبان در پاسداری از قانون اساسی، بر وظیفه «پاسداری» و «مسؤولیت اجرای قانون اساسی» توسط رئیس جمهور امری گزاف نخواهد بود. از جانبی دیگر بر اساس قواعد عقلی (و اصولی) توقع مسؤولیت، تنها با واگذاری اختیارات لازم امکان پذیر است والا تکلیفی مالا یطاق و غیرممکن خواهد بود؛ از این رو تدارک اختیارات متناسب با این مسؤولیت امری به صواب می باشد. چنان که در نامه رییس جمهور وقت (آیت الله

است؛ چنان که براساس اصل ۸۸ قانون اساسی «در موردی که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد...»
از جانی دیگر مطابق بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی:

«در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند رئیس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و درخصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.»

آنچه که لازم به ذکر است آن است که براساس اصول مذکور، اولاً مسؤلیت رئیس جمهور در برابر رهبری منحصر به بند ده اصل ۱۱۰ و در قالب عزل وی و تنها از دو مسیر پیش بینی شده در این اصل مقرر است، مسؤلیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح منحصر به وظایفی است که رئیس جمهور «در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» انجام می‌دهد و دیگر وظایف و اختیارات وی را شامل نمی‌شود، سوم اینکه نحوه عملی شدن مسؤلیت رئیس جمهور در برابر ملت مشخص نمی‌باشد، گرچه می‌توان چنین امری را در انتخاب مجدد رئیس جمهور از سوی مردم مشاهده کرد اما راهکار مشخصی در این زمینه وجود ندارد. چهارم این که مسؤلیت رئیس جمهور در برابر ملت به نسبت کلیه وظایف و اختیارات وی و از آن جمله مسؤلیت اجرای قانون اساسی خواهد بود.

دوم) گستره مسؤلیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی
نخستین امری که پس از بیان مسؤلیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی باید به آن پرداخته شود این است که حدود و ثغور این مسؤلیت چیست؟ آیا گستره ای اعم از قوه مجریه را در

برمی‌گیرد یا در آن محدود می‌گردد؟ و آیا ناظر بر تمامی اصول قانون اساسی است یا برخی از اصول آن؟

۱) این مسؤلیت، امری فراتر از قوه مجریه است.

اطلاق «مسؤلیت اجرای قانون اساسی» (در اصل ۱۱۳) حاکی از آن است که این مسؤلیت فراتر از قوه مجریه است و این امر به هیچ روی به قوه مجریه محدود نمی‌گردد؛ چه همان گونه که بیان گردید، اساساً، ریاست قوه مجریه تنها یک شأن از شؤون مختلف رئیس جمهور است و شأن «اجرای قانون اساسی» شأنی مستقل و ناشی از عالیترین مقام رسمی کشور بودن وی (پس از رهبری) می‌باشد. مؤید این سخن، عبارت مندرج در سوگند نامه ریاست جمهوری است که براساس آن، وی به حمایت از «آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است» سوگند می‌خورد. چه آنکه این عبارت نیز از اطلاق برخوردار است و در غالب موارد از امور مرتبط با قوه قضائیه می‌باشد (مانند ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹

قانون اساسی). رویه عملی رؤسای جمهور پیشین، و نظرات تأییدی شورای نگهبان در این باره نیز مؤیدی اکید بر این امر است. از جانی دیگر، استناد به حذف شأن «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در جهت تحدید این شأن رئیس جمهور به دور از صواب است؛ چرا که این شأن، امری مستقل از دیگر شؤون است و حذف یا بقای آن تأثیری بر جنبه نظری دیگر شؤون ندارد. گرچه وجود آن می‌تواند سهولت عملی و امکان عملی بیشتری را در زمینه اعمال شأن عالیترین مقام رسمی بودن (پس از رهبری) و مسؤلیت اجرای قانون اساسی به همراه داشته باشد.

نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (سال ۱۳۶۸) ذیل اصل ۱۱۳ (که به فرازهایی از آن اشاره گردید) حاکی از آن است که قانونگذار بازنگری هیچ نظر منفی نسبت به حفظ این مسؤلیت رئیس جمهور (اجرای قانون اساسی) نداشته و صرفاً در صدد حذف شأن تنظیم روابط قوای سه‌گانه برآمده است؛ زیرا تنظیم روابط قوای سه‌گانه را با لحاظ رویه عملی گذشته که حتی با عدم عهده داری وظایف اجرایی قوه مجریه از سوی رئیس جمهور و فراغت اجرایی وی توسط رهبر صورت

می‌پذیرفت، چندان در شأن وی ندانسته است. ضمن آن که قانونگذار اساسی، در مقام بیان، می‌توانست به حذف شأن اجرای قانون اساسی نیز مبادرت ورزد و رئیس جمهور را همچون نمایندگان مجلس شورای اسلامی تنها موظف به «دفاع» از قانون اساسی نماید و نه «پاسداری» و «حمایت» از آن و یا حداقل می‌توانست با افزودن قیدی همچون قید موجود در خصوص شأن اخیر (ریاست قوه مجریه جز در اموری...) آن را تنها به قوه مجریه محدود سازد. از سویی دیگر، محدود دانستن این مسؤلیت رئیس جمهور در قوه مجریه موجب می‌شود که جز مصوبات مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه، دیگر نهادها و قوای مملکتی خارج از نظارت نهادی مشخص

(در عدم تخلف از قانون اساسی) قرار گیرند که این امر نه گامی در جهت اصلاح قانون اساسی بلکه قدمی در مسیر خلاف آن است. از منظری دیگر، هرگاه این وظیفه رئیس جمهور تنها به قوه مجریه محدود شود نتیجه منطقی آن، این خواهد بود که وی در اجرای وظایف و اختیارات ناشی از شأن عالیترین مقام رسمی بودن (پس از مقام رهبری) که اموری خارج از حیطه قوه مجریه است، هیچ مسؤلیتی در اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن نداشته باشد؛ نتیجه ای که خلاف صریح قانون اساسی است.

از سوی دیگر، استثنائاً اخیر اصل ۱۱۳ (جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود) هیچ ارتباطی با شأن مسؤلیت اجرای قانون اساسی ندارد و تنها به شأن ریاست قوه مجریه می‌گردد. زیرا طبق قاعده ای اصولی، استثنائاً در تفصیل به جزء آخر راجع است مؤید این سخن تفسیر مشابهی است که شورای نگهبان از اصل ۱۶۴ قانون اساسی به عمل آورده است.^(۷) ضمن آن که در هیچ یک از اصول قانون اساسی، مسؤلیتی این گونه

توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند بدیهی است رئیس جمهوری موظف است چنانچه جریانی را مخالف مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی تشخیص داد، اقدامات لازم را معمول دارد.»

چنین نگرشی در تأیید قانون «تعیین حدود و وظائف و اختیارات و مسؤولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب سال ۱۳۶۵ نیز از سوی شورای نگهبان اعمال گردید؛ زیرا این ماده به نحوی تهیه شده بود که «مهم این امر بود که رئیس جمهور در جهت اجرای مسؤولیت خود و جلوگیری از توقف و یا عدم اجرای قانون اساسی باید به طریق مذکور در این ماده عمل نماید و خود نمی تواند تمهیدات و طرق دیگری بیندیشد»^(۸) اما «شورای نگهبان در نظریه ۱۳۶۵/۳/۱ خود درباره ماده ۱۷ این مصوبه اعلام داشت: «ماده هفده و تبصره آن، مستفاد از قانون اساسی این است که رئیس جمهور در مورد توقف یا عدم اجرای قانون اساسی به هر نحو که مقتضی بداند عمل می کند و حصر مذکور در این ماده نیز مغایر با قانون اساسی است.»

قانون عادی مذکور، همان گونه که باید، از حیث تمثیل و نه حصر به تصویب رسیده و راهکارهای مناسبی را پیش روی رئیس جمهور قرار داده است:

۱) براساس ماده ۱۳: نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم.

۲) براساس ماده ۱۴: اقدام به نحو مقتضی مانند استعلام علت نقض قانون اساسی از بالاترین مقام مسئول مربوطه و ارجاع پرونده به مرجع صالح.

۳) براساس ماده ۱۵: اخطار و تذکر به قوای سه گانه کشور.

۴) براساس ماده ۱۶: ارائه آمار موارد نقض، توقف و... و تصمیمات متخذه، به مجلس شورای اسلامی.

همان گونه که ملاحظه می شود این قانون، بسط ید کافی را در قالب عباراتی همچون «اقدامات لازم»، «به نحو مقتضی» و... برای رئیس جمهور پیش بینی نموده است و در نوع خود برای رئیس جمهور وضعیتی ایده آل فراهم می آورد و در همین راستا، امکان هرگونه تدبیری را برای اجرای قانون اساسی، مهیا می نماید. هر چند محذورات عملی، گریزی جز پیش بینی برخی شیوه های اقدام را (از باب تمثیل) باقی نمی گذارد.

مهمترین خلا و نقص این قانون را

می توان در عدم پیش بینی ضمانت اجراء لازم برای این اقدامات رئیس جمهور و اساساً فقدان ضمانت اجراء تخلف از قانون اساسی دانست. به دیگر سخن، هرگاه مراجع مربوطه در برابر نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری و هرگونه اقدام دیگر رئیس جمهور تمکین ننمایند و نیز در صورت بروز هرگونه تخلفی از قانون اساسی برای این مسأله چه مرجع و ضمانت اجرایی وجود خواهد داشت؟

قانون سال ۱۳۶۵ عبارت «مرجع صالح» را مطرح ساخته که این عبارت، اعم از مراجع قضایی و مراجع غیرقضایی است و به تناسب مقام متخلف از قانون اساسی، قابل شناسایی است؛ در عین حال درباره مراجع قضایی می توان دو تدبیر زیر را مدنظر داشت.

۱) تشکیل شعب تخصصی با آیین و ساختار ویژه در تعیین قضات و ترتیب و کیفیت رسیدگی و تجدید نظر و... برای رسیدگی به اعلامات رئیس جمهور،

۲) ایجاد شأنت خاص برای اعلامات رئیس جمهور به نحوی که از سوی مرجع قضایی موظف به رسیدگی آن گردد و از جانب دیگر، نظر اعلامی رئیس جمهور به عنوان پاسدار و مسئول اجرای قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد. به بیان دیگر باید میان دو مقوله «قضاً» و «مسئولیت رئیس جمهور» نوعی توازن برقرار شود. و اما از حیث ضمانت اجراء باید قائل به تفکیک شد:

۱) ضمانت اجراهای تخلف از قانون اساسی

۲) ضمانت اجراهای مقاومت در برابر اقدامات رئیس جمهور در راستای مسؤولیت اجرای قانون اساسی در خصوص دسته نخست، ضمانت اجراهای پراکنده و مختلفی ملاحظه می شود چنان که در مهمترین آنها در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مقرر شده است:

«هر یک از مقامات و مأمورین دولتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت سه تا پنج سال از مشاغل دولتی به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.»

این ماده گذشته از ایرادی جدی که از حیث اصول جزایی بر آن وارد است، نمی تواند ضمانت اجرای کاملی برای اجرای قانون اساسی محسوب شود از این رو است که در برخی دیگر از مواد این قانون، به موارد دیگری از نقض اصول

قانون اساسی اشاره شده است. در هر صورت، لازم است که درباره تعریف دقیق تخلفات، نقض اصول مختلف قانون اساسی و تعیین مجازاتهای متناسب، تأملی جدی صورت پذیرد و حاصل آن نیز از سوی رئیس جمهور در قالب لوایح به مجلس شورای اسلامی فرستاده شود و این اقدامات اساسی در راستای مسؤولیت اجرای قانون اساسی خواهد بود.

درباره دسته دوم ضمانت اجراها، نیز هیچ قانون ویژه ای ملاحظه نمی شود، لذا هرگونه اصلاحی در قانون سال ۶۵، بدون در نظر گرفتن این خلاء، امری ناتمام خواهد بود.

سخن پایانی این که امروزه بحث اجرای قانون اساسی اساساً بحث فرهنگ (و نه حقوق) به شمار می رود و پشتوانه و ضمانت اجرای اصلی آن «فرهنگ سیاسی» یک ملت است، به نحوی که اراده یک ملت در پذیرش قانون اساسی و رفتار بر خلاف این اراده (عدم اجرای قانون اساسی) امری غریب و ناصواب است و بیشتر یک مزاح به نظر می رسد. بر این اساس، پشتوانه های اصلی اجرای قانون اساسی را باید «ملت»، «افکار عمومی» و «فرهنگ سیاسی» دانست. از این رو در کنار راه حل های حقوقی برای اجرای قانون اساسی (و حتی به عنوان بستر این رفتارها) «فرهنگ سازی» و «بهره گیری از افکار عمومی» به عنوان راهکاری بنیادین ارزیابی می شوند. ■

پی نوشت:

۱) دکتر ابوالفضل قاضی؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، بهمن ۱۳۷۵؛ صص ۹۱ و ۹۰.

۲) سخن در باب خاستگاه و جایگاه رئیس جمهور در نظام های مختلف حقوقی و نیز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بسیار است اما آنچه که در این جا به آن پرداخته می شود صرفاً در چهارچوب بحث و در حد لزوم می باشد.

۳) مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی؛ صص ۹۷۶-۹۷۵. سخنان نایب رئیس (آیت الله خامنه ای).

۴) دکتر حسین مهرپور؛ مسؤولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و جایگاه هیأت پیگیری و نظارت؛ راهبرد، شماره ۱۵ و ۱۶ بهار و تابستان ۷۷؛ ص ۴.

۵) این شورا در قانون اساسی پیش بینی نشده است. ۶) استثنای مندرج در اصل ۱۶۴ قانون اساسی (مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل) صرفاً ناظر به جمله دوم اصل، یعنی عبارت (یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر دهد) می باشد و ارتباطی به جمله صدر اصل ندارد.

۷) حسین مهرپور؛ پیشین؛ صص ۱۱-۱۲.